Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

32 849 **Mijnbouw**

Nr. 42 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2015

In mijn brief van 2 april 2015 (Kamerstuk 33 529, nr. 143) heb ik uw Kamer een reactie gegeven op de aanbevelingen uit het rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) ten aanzien van de gaswinning uit het Groningenveld. Eén van de aanbevelingen die de OVV heeft gedaan is het versterken van de onafhankelijkheid van het Staatstoezicht op de Mijnen (SodM). Van inspecties wordt een eigenstandig oordeel en optreden verwacht dat wordt ingegeven door gedegen risico-inschattingen en objectieve beoordelingen.
Het kabinet onderschrijft de mening van de OVV dat er geen enkele twijfel mag bestaan over de onafhankelijkheid van SodM en over de borging van de onafhankelijke inbreng van SodM als integraal onderdeel van de besluitvorming. In de kabinetsreactie op het OVV-rapport is dan ook toegezegd de onafhankelijkheid van SodM wettelijk vast te leggen. In deze brief ga ik nader in op de stappen die daartoe zijn gezet. Daarbij geef ik tevens uitvoering aan de motie Vos/Van Tongeren (Kamerstuk 33 529, nr. 155), waarin is verzocht om het uitwerken van diverse opties om SodM onafhankelijker te positioneren, waarbij de voor- en nadelen inzichtelijk worden gemaakt.

Aanwijzingen voor de rijksinspecties

Zowel in de kabinetsreactie op de WRR-rapporten *Toezien op publieke belangen* en *Van tweeluik naar driehoeken* (Kamerstuk 33 822, nr. 3) als in de kabinetsreactie op het OVV-rapport is onder andere verwezen naar de te verwachten uitkomsten van de Hervormingsagenda Rijksdienst met betrekking tot de positionering van rijksinspecties. Dit heeft inmiddels tot resultaat geleid in de vorm van de Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties (Strcrt. 2015, nr. 33574), waarover uw Kamer op 1 oktober 2015 is geïnformeerd door de Minister voor Wonen en Rijksdienst (Kamerstuk 31 490, nr. 190). Deze Aanwijzingen, die per 1 januari 2016 in werking zullen treden, zijn gedragsregels die gelden voor alle betrokken bewinds-

kst-32849-42
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

personen en hun departementen, inclusief de rijksinspecties, en zijn daarmee een vorm van zelfbinding door de verantwoordelijke Ministers.

De Aanwijzingen hebben betrekking op de toezichtstaken van de rijksinspecties en geven waarborgen voor onafhankelijkheid binnen de bestaande ministeriële verantwoordelijkheid. Onafhankelijkheid betekent daarbij niet een staatsrechtelijke onafhankelijkheid van de Minister, maar ziet op de ruimte die een rijksinspectie heeft om zelf, op basis van zijn werkprogramma en zijn professionele deskundigheid, informatie te verzamelen, daarover een oordeel te vormen, en daarover te rapporteren en te adviseren. De Minister respecteert en garandeert deze ruimte. De Aanwijzingen bepalen onder meer dat een rijksinspectie binnen de departementale organisatie direct onder de secretaris-generaal is gepositioneerd, dat de rijksinspectie de beleidsinhoudelijk verantwoordelijke Minister zo nodig rechtstreeks (zonder tussenkomst van het beleid) kan informeren en stellen daarnaast beperkingen aan de mogelijkheid tot het geven van aanwijzingen door de Minister aan de rijksinspectie. Zo kan de Minister een rijksinspectie niet ervan weerhouden om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden. Ook geeft een Minister geen instructies over de wijze waarop een rijksinspectie een specifiek onderzoek verricht, of over de bevindingen, oordelen en adviezen van een rijksinspectie.

Als een van de rijksinspecties valt SodM onder de werking van de Aanwijzingen. Daarmee is dus ook de onafhankelijkheid van taak en positionering van SodM beschermd.

Dubbel slot op onafhankelijkheid

Daarnaast heb ik gezocht naar maatwerk om de onafhankelijke taakuitoefening specifiek van SodM te borgen. Dit heeft allereerst geleid tot een andere systematiek van toedeling van de taken en bevoegdheden die SodM heeft op grond van de Mijnbouwwet. Momenteel geschiedt de uitoefening van deze taken en bevoegdheden door SodM veelal krachtens mandaat. In de huidige wet zijn deze taken en bevoegdheden aan de Minister toegekend, die deze bevoegdheden vervolgens mandateert aan de inspecteur-generaal der mijnen (hierna: inspecteur-generaal). Het gaat hierbij onder meer om de bevoegdheid handhavend op te treden. In het geval van mandaat blijft het gaan om bevoegdheden van de Minister. De Minister kan deze taken en bevoegdheden dus ook altijd zelf uitoefenen. Hoewel dit in de praktijk nooit is voorgekomen, acht ik het bestaan van deze mogelijkheid niet wenselijk omdat dit vragen kan oproepen over de onafhankelijkheid van SodM. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings- en winningsvergunningen) zijn de meeste taken en bevoegdheden dan ook aan de inspecteur-generaal zelf toebedeeld. De onafhankelijke positie van de inspecteur-generaal als verantwoordelijke voor het toezicht op de naleving van de wet- en regelgeving wordt zo benadrukt.

In het wetsvoorstel worden de adviestaken en de toezichthoudende taken van de inspecteur-generaal expliciet benoemd. Dit houdt een solide waarborg voor de onafhankelijkheid in. Als taken noemt het wetsvoorstel onder andere het toezicht op de naleving van de Mijnbouwwet, het adviseren van de Minister bij de te nemen besluiten inzake mijnbouw en het gevraagd en ongevraagd verstrekken van adviezen.

Enkele belangrijke nieuwe taken die in het wetsvoorstel aan de inspecteur-generaal zijn toebedeeld, hebben betrekking op het toetsen van risicobeoordelingen en het doen van onderzoek daarnaar. Bij het opstellen van een winningsplan of een wijziging daarvan moet een mijnbouwbedrijf een

risicobeoordeling maken en daarin alle veiligheidsrisico's expliciet in kaart brengen. De inspecteur-generaal toetst deze risicobeoordeling en kan hiernaar eventueel nader onderzoek laten doen. Ook kan de inspecteur-generaal naar aanleiding van een inspectie of een specifiek incident zelf onderzoek doen. Het behoort tot de taken van de inspecteur-generaal om gevraagd, maar ook ongevraagd, adviezen te verstrekken naar aanleiding van de risicobeoordelingen van de mijnbouwbedrijven, of naar aanleiding van door hem zelf geïnitieerde onderzoeken. Ook kan de inspecteur-generaal de Minister gevraagd en ongevraagd adviseren naar aanleiding van bevindingen die zijn opgedaan in het kader van de toezichthoudende taak.

Belangrijk is ook dat de handhavende bevoegdheid – die nu nog aan de Minister is toebedeeld – in het wetsvoorstel direct aan de inspecteur-generaal wordt opgedragen. Concreet wil dit zeggen dat de inspecteur-generaal na inwerkingtreding van de wetswijziging zelf de wettelijke bevoegdheid heeft om een last onder bestuursdwang op te leggen ten behoeve van de naleving van de mijnbouwregelgeving. Daarmee wordt dit een eigen bevoegdheid die niet langer namens de Minister wordt uitgeoefend en die de Minister niet meer zelf kan uitoefenen anders dan door tussenkomst van de wetgever.

Slechts enkele bevoegdheden blijven na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel nog bij de Minister zelf berusten en zullen door hem gemandateerd blijven aan de inspecteur-generaal. Dit zijn de bevoegdheden bedoeld in de artikelen 50 en 51, derde lid, van de Mijnbouwwet, die de Minister kan inzetten bij ernstige gevaren voor de veiligheid. Reden hiervoor is dat voor dergelijke ingrijpende bevoegdheden – die overigens nauwelijks worden toegepast – betrokkenheid van de Minister zelf van belang is. Dit staat niet in de weg aan de praktische invulling hiervan door de inspecteur-generaal.

In het geval een bevoegdheid in de wet rechtstreeks aan een ambtenaar, zoals de inspecteur-generaal, is toegedeeld, kan de verantwoordelijke Minister (op grond van de artikelen 10:22 en 10:23 Algemene wet bestuursrecht) aan hem per geval of in het algemeen instructies geven. In de kabinetsreactie op het OVV-rapport is echter met zoveel woorden toegezegd wettelijk te zullen verankeren dat geen aanwijzingen kunnen worden gegeven met betrekking tot de wijze waarop SodM een onderzoek verricht. Deze toezegging kom ik in het wetsvoorstel tot wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang mijnbouw en regie opsporings- en winningsvergunningen) na, waarbij ik opmerk dat ik – evenals de andere bewindspersonen – met ingang van 1 januari 2016 aan deze beperking van de instructiebevoegdheid eveneens gebonden zal zijn als gevolg van de inwerkingtreding van de Aanwijzingen voor de rijksinspecties. Als gevolg hiervan mag de Minister in een specifiek geval alleen een aanwijzing aan de inspecteur-generaal geven in schriftelijke vorm en moet hij deze onverwijld aan de Staten-Generaal zenden. Om de onafhankelijkheid van het beleid te onderstrepen, mag de Minister de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing niet mandateren, bijvoorbeeld aan de beleidsverantwoordelijke directeur-generaal. Ook mag een aanwijzing niet erop gericht zijn de inspecteur-generaal ervan te weerhouden om een specifiek onderzoek te verrichten of af te ronden, mag de aanwijzing niet zien op de wijze waarop de inspecteur-generaal een specifiek onderzoek verricht en evenmin op bevindingen, oordelen of adviezen van de inspecteur-generaal.

Met het wetsvoorstel is de onafhankelijkheid van SodM in de Mijnbouwwet van een dubbel slot voorzien. Ten eerste zal door de rechtstreekse toedeling in de wet van taken en bevoegdheden zijn

geborgd dat het om eigen taken en bevoegdheden van de inspecteur-generaal gaat, die niet door de Minister kunnen worden uitgeoefend of ingetrokken. Ten tweede brengt de beperking van de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister mee dat de inspecteur-generaal vrij is in het doen van onderzoeken en niet door de Minister mag worden geïnstrueerd met betrekking tot zijn bevindingen, oordelen of adviezen.

Positionering

Door deze wettelijke verankering van de onafhankelijke uitoefening van taken en bevoegdheden is het niet nodig om SodM organisatorisch anders te positioneren. Bij de beoordeling hiervan heb ik mij laten leiden door de rijksbrede kaders en het geldende kabinetsbeleid.

De criteria voor positionering van het toezicht zijn op rijksniveau onder andere neergelegd in de Kaderstellende Visie op Toezicht. Deze criteria gelden dus ook voor de positionering van SodM. Bij een eventuele verzelfstandiging van toezichtstaken moet per geval worden aangetoond dat de voordelen van een extern gepositioneerde toezichthouder opwegen tegen de nadelen van een beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee ook de verminderde mogelijkheden tot controle door de Staten-Generaal (Kamerstuk 27 831, nr. 1, p. 12).

Voor de instelling van een zbo geldt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. In haar advies op het voorstel van wet, houdende wijziging van de Mijnbouwwet (versterking veiligheidsbelang en regie opsporings-winnings- en opslagvergunningen) van 22 oktober 2015, merkt de Afdeling advisering van de Raad van State met betrekking tot de mogelijkheid om SodM de status van zelfstandig bestuursorgaan te geven op dat «de meeste inspecties van de rijksoverheid onderdeel uitmaken van een of meer departementen. Dit is niet zonder reden: de toezichthoudende bevoegdheden van inspecties sluiten niet aan bij de motieven om een zelfstandig bestuursorgaan op te richten, zoals die zijn vastgelegd in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen». In het regeerakkoord is, in aansluiting op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, opgenomen dat met het instellen van zbo's terughoudend dient te worden omgegaan. Dit uitgangspunt van terughoudendheid is bevestigd en nader gepreciseerd in de brief over het zbo-beleid van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 13 mei 2014 (Kamerstuk C, R). Hierin is aangegeven dat de situatie voor het parlement maximaal transparant is als de publieke taak onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend. De Minister is dan immers op alle aspecten van de uitvoering aanspreekbaar. Een zbo-status voor SodM gaat ten koste van de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee van de transparantie voor het parlement. Ik hecht eraan dat in geen enkel opzicht wordt afgedaan aan deze transparantie en aan een volledige ministeriële verantwoordelijkheid voor het functioneren van SodM. Ik kies dan ook bewust niet voor een zbo-status van SodM.

Een andere optie die in de discussie is genoemd, is die van omvorming van SodM van een dienst tot een agentschap. Bij de instelling van een agentschap gaat het om doelmatiger werken en niet om versterking van de onafhankelijkheid. Met het oog op de doelmatigheid stelt de Regeling agentschappen van de Minister van Financiën eisen aan het kunnen instellen van een agentschap. SodM voldoet niet aan deze eisen. Zo heeft SodM geen omzet of inkomsten van meer dan € 50 miljoen op jaarbasis en is er geen sprake van investeringen die maken dat de afschrijvingskosten meer dan 5% van de totale lasten bedragen. Ook de optie van de omvorming tot een agentschap valt daarmee af.

Tegen deze beide opties pleit daarnaast nog dat SodM een klein dienstonderdeel is. De geringe omvang maakt omvorming tot een zbo of een agentschap doelmatig noch wenselijk.

De derde optie die in de discussie over de onafhankelijkheid van SodM nog is genoemd, betreft ophanging van deze organisatie onder een ander ministerie. Ook deze optie is niet wenselijk. Bij rijksinspecties berust de verantwoordelijkheid voor zowel het beleid als het toezicht in een bepaald domein in één hand. Dit heeft te maken met het feit dat beleid, uitvoering en toezicht deel uitmaken van een beleidscyclus. Enerzijds is er afstand, anderzijds ook samenwerking. Zo moet bijvoorbeeld ten behoeve van de handhaafbaarheid van het beleid gebruik worden gemaakt van de kennis en de ervaring die de inspectie in de praktijk heeft ontwikkeld. De verantwoordelijkheid voor de mijnbouw- en gaswetgeving berust bij de Minister van Economische Zaken. Daarmee is en blijft hij verantwoordelijk voor het toezicht door SodM met betrekking tot dit domein. De onafhankelijkheid van SodM richt zich op de wijze waarop deze inspectie zijn onderzoek kan doen, op de oordeelsvorming en op het kunnen doorgeleiden van de bevindingen. Deze onafhankelijkheid wordt geborgd door hetgeen ik eerder in deze brief heb uiteengezet. In het algehele proces van beleidsvorming, toezicht en de beleidsmatige reactie op bevindingen opereert de inspectie echter in interactie met het gehele ministerie en het toezichtveld. Daarbij past geen onderbrenging van de inspectie bij een ander ministerie.

Omvorming tot zelfstandig bestuursorgaan of tot een agentschap, dan wel onderbrenging van de organisatie bij een ander ministerie levert al met al geen bijdrage aan het waarborgen van de veiligheid bij mijnbouwactiviteiten. Het veiligheidsbelang is meer gediend met effectieve en snel te realiseren wettelijke waarborgen voor de onafhankelijkheid, zoals ik die hierboven uiteen heb gezet. Daarbij vind ik het van belang dat de positie van SodM op verschillende fronten wordt versterkt. Daarop ga ik hieronder nader in.

Versterking SodM

SodM ziet toe op een doelmatig en verantwoord gebruik van de (diepe) bodem in Nederland, waarbij de veiligheid van mens en milieu geborgd is. Het betreft activiteiten gerelateerd aan de opsporing, winning en opslag van (delf)stoffen zoals gas, olie, thermische warmte en zout, het transport van gas en aspecten van windmolens offshore.

De maatschappelijke eisen die aan toezicht worden gesteld zijn aan verandering onderhevig. Mede daarom kreeg de inspecteur-generaal bij zijn benoeming in september 2014 opdracht om SodM toekomstbestendig te maken. De eerder in deze brief genoemde verdere wettelijke verankering van taken en bevoegdheden van SodM is hiervan een belangrijk onderdeel. Om te borgen dat SodM een gezaghebbend toezichthouder blijft, is versterking en herinrichting van de organisatie nodig zowel wat betreft competenties als capaciteit.

In lijn met andere inspecties verricht SodM systeemgericht en risicogestuurd toezicht. Deze versterking richt zich dan ook op de kerntaken van SodM die inhouden het toetsen van risicoanalyses en risicobeoordelingen op de gebieden veiligheid, gezondheid, milieu en doelmatige winning. SodM dient daarbij alle expertise en kwaliteit in huis te hebben voor het uitoefenen van gezaghebbend toezicht, maar behoeft geen eigen wetenschappelijke onderzoekscapaciteit, dit vanwege zuiverheid van rollen. Het past een toezichthouder immers niet om zijn adviezen,

gebaseerd op eigen onderzoek, vervolgens zelf te toetsen. Dit volgt ook uit de aanbevelingen van het OVV-rapport.

In de kabinetsreactie op het OVV-rapport is aangekondigd dat ten behoeve van de regie op de kennisontwikkeling rond de ondergrond een voorstel zal worden ontwikkeld voor de wijze waarop het toegepaste en fundamenteel onderzoek onafhankelijk en inhoudelijk kan worden vormgegeven. Het ontwikkelen van dit extern kennisnetwerk van gezaghebbende en onafhankelijke onderzoekers en instituten heeft hoge prioriteit. Voor de onafhankelijke uitoefening van zijn taak zal SodM risico's analyseren en beoordelen en zo nodig met eigen budget onderzoek programmeren en dit uitbesteden aan dit netwerk van toonaangevende nationale (en zo nodig internationale) onderzoeksinstituten. De kwaliteit van het toezicht zal toenemen door dit kennisnetwerk optimaal te benutten.

Het bereiken van een nog betere balans in de integrale toezichtbenadering van risico's is het uitgangspunt van de versterking van SodM en de herinrichting van de organisatie. Ook is versterking nodig om tegemoet te kunnen komen aan informatie-eisen die aan de toezichthouder gesteld worden.

In de komende jaren zal SodM een serie publicaties maken over de «staat van de sector» die geactualiseerde kaders moeten vormen voor een verdere invulling van zijn toezichtstaak. Dit zal tevens mede richting geven aan de gewenste versterking van SodM.

Tot slot past bij het profiel van SodM als gezaghebbende toezichthouder communicatie over de bevindingen en het oordeel daarover. Mede ter uitvoering van de motie Van Tongeren/Van Veldhoven (Kamerstuk 34 041, nr. 32), waarin de regering is verzocht om alle niet-bedrijfsgevoelige informatie van SodM over de naleving van relevante wetgeving stapsgewijs openbaar te maken en te ontsluiten via de website, zal SodM op termijn overgaan tot het openbaar maken van inspectieverslagen en -brieven. Om de zorgvuldigheid te borgen wordt een protocol ontwikkeld voor het openbaar maken, onder andere met hoor en wederhoor van onder toezicht gestelde bedrijven.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp